

Nota “Een visie op Energie en Milieu”

Prof. dr. Coby van der Linde
Clingendael International Energy Programme
CIEP 02/2002

Korte Samenvatting

Nederland heeft dringend behoefte aan de formulering van een geïntegreerd energie- en milieubeleid. Het is van groot belang in een dergelijk beleid om een scherp onderscheid te maken tussen schoon en duurzaam. Uitputting van de reserves van fossiele energiedragers in de wereld is de komende 50 jaar niet aan de orde, zodat de urgentie van het ontwikkelen van niet-uitputbare energiebronnen hieruit niet uitsluitend aan ontleend kan worden. Wel is het vanuit een oogpunt van voorzieningszekerheid noodzakelijk na te denken over de verhouding tussen binnenlands voorgebrachte energie en geïmporteerde energie. Fossiele brandstoffen zijn niet gelijkelijk in de wereld beschikbaar en kunnen niet overal lokaal in de vraag voorzien. Daardoor kunnen geopolitieke risico's optreden. De binnenlandse productie van duurzame energiedragers kan in deze afweging een rol spelen. Uit een oogpunt van het terugdringen van CO₂-emissies kunnen zowel duurzame energiebronnen, kernenergie als schone fossiele brandstoffen een bijdrage leveren. Bij juiste prikkeling moet de samenstelling van de energiemix in de markt tot stand kunnen komen. Momenteel verkeren we echter in een situatie dat in principe geen energiedrager wordt uitgesloten, maar in de politieke praktijk worden dergelijke keuzes uitgesloten. Veel kan, maar weinig mag. Daar de bijdrage van meer duurzame en commercieel exploitabele energiedragers aan de energiehuishouding slechts langzaam kan stijgen, moet in het energiebeleid nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de beschikbaarheid, bijdrage en de mogelijkheid, op termijn, van het ontkolen (decarbonizing) van de fossiele energiedragers.

In een geïntegreerde benadering van energie en milieubeleid kan recht worden gedaan aan het macro-economische belang van energie, aan de voorzieningszekerheid en aan de milieudoelstellingen. Op dit moment worden, deels onder druk van Brussel, een groot aantal maatregelen genomen op het gebied van marktwerking, marktinrichting, milieuvoorschriften, ruimtelijke ordening e.d. die nog onderlinge coherentie missen. De instrumenten van beleid worden namelijk niet nadrukkelijk genoeg in onderlinge samenhang, in de context van de lange-termijn energievoorziening en in de context van het algemene economische beleid geplaatst. Een van de gevolgen is dat er een complexe structuur van vergunningen is ontstaan, die elkaar bovendien niet altijd dulden. In de praktijk botsen maatregelen van beleid op het gebied van energie, milieu en ruimtelijke ordening met enige regelmaat. In een dergelijke situatie ontstaat gemakkelijk onzekerheid omtrent de robuustheid van het beleid. Daar Nederland ook een belangrijke producent is van energie, namelijk van aardgas, is onzekerheid over de keuzes die aan het beleid ten grondslag liggen onwenselijk en onnodig.

Nota “Een Visie op Energie en Milieu

Geïntegreerd energie- en milieubeleid

Een van de vele uitdagingen voor de komende kabinetsperiode is het richting geven aan het energiebeleid. Het politiek breed gedragen lange termijn doel is duidelijk; de energievoorziening moet duurzamer worden.¹ Echter op welke wijze deze lange termijn doelstelling gerealiseerd kan worden zonder afbreuk te doen aan de andere twee basis uitgangspunten van het energiebeleid, namelijk energie tegen lage prijzen en voorzieningszekerheid, is op grond van de verkiezingsprogramma's moeilijker in te schatten. Naar mening van het Clingendael International Energy Programme (CIEP) is het nodig om in de toekomst een geïntegreerd energie- en milieubeleid te voeren, waarin de grote afwegingen veel nadrukkelijker zichtbaar worden gemaakt. Te denken valt aan afwegingen zoals het stimuleren van eigen gasproductie versus import en de (voor de handliggende) consequentie van liberalisatie en de stijging van bruinkoolstroom uit Duitsland ten koste van de inzet van meer energie-efficiënte en minder broeikasgas-emitterende Nederlandse WKK-installaties. In het laatste geval zouden we achteraf kunnen concluderen dat de stijging van de import van bruinkoolstroom of een ingecalculerde prijs van het liberalisatiebeleid was of dat het milieubeleid achterliep op het liberaliseringsbeleid.

Een te zware nadruk op een der drie uitgangspunten van het energiebeleid, namelijk lage prijzen, voorzieningszekerheid en het milieu maakt het beleid veel kwetsbaarder voor beleidsomslagen in tijden van onrustige energiemarkten of internationale politieke crises. Een lange termijn strategie kenmerkt zich juist door duidelijke doelstellingen en keuzes, die ruimte laat voor aanpassingen in de energievoorziening indien de situatie daar om vraagt, maar niet leidt tot het verlaten van de uitgangspunten van het energiebeleid. Daarvoor is het energie-beleid een te belangrijk onderdeel van de (Europese) macro-economie. Bovendien zou het duidelijk moeten zijn dat, gezien de diepte van de Europese economische integratie, de Nederlandse doelstellingen van energiebeleid alleen nog binnen de economische en politieke kaders van de Europese Unie (EU) kunnen worden gerealiseerd.

De relatief lage kosten van energie in de periode 1986-1999 hebben er mede voor gezorgd dat het beleid kon schuiven van het hanteerbaar maken van schaarste in energie en voorzieningszekerheid naar het verminderen van een schaarste aan milieu. De markt werd geacht te zorgen voor lage prijzen en voorzieningszekerheid terwijl van overheidswege het milieu veel aandacht kreeg en steviger werd ingebed in het energiebeleid. Een stevige inbedding van het milieubeleid in het energiebeleid kan paradoxaal genoeg ook betekenen dat het streven naar meer duurzame energie wordt belemmerd doordat het, zoals in het geval van windenergie, strijdig is met het beleid op gebied van ruimtelijk ordening. Eerder stipten we al de (korte termijn) paradox aan tussen liberalisering en milieu. In een geïntegreerd milieu-en energiebeleid kan bijvoorbeeld een vereenvoudiging van de complexe vergunningenstructuur veel soelaas brengen, evenals de afstemming van het beleid van verschillende ministeries.

Een geïntegreerd energie- en milieubeleid is de beste garantie voor het bereiken van een duurzame energiehuishouding omdat het de verschillende belangen, zoals het macro-economisch beleid, het investeringsklimaat, innovatie, duurzame energiebronnen en verbetering van natuurwaarden, in een strategie kan verenigen in plaats van deze steeds uit te vergroten en onderwerp te maken van strijd. Schonere nationaal voortgebrachte energie draagt bij aan de

¹ Zie T. Westerwoudt, Een verwijderd ideaal, Energie en Milieu in de verkiezingsprogramma's 2002-2006, CIEP 01/2002, januari 2002.

voorzieningszekerheid, technologische vindingen kunnen de kosten van schonere energie verlagen en energie-efficiëntie verlaagt de hoeveelheid energie per eenheid Bruto Nationaal Product, waardoor onder andere kosten en importen beter beheersbaar worden. De inzet van het lange termijn energiebeleid moet derhalve een heldere afweging zijn tussen de kosten van energie, voorzieningszekerheid en milieu.

Wat is energiebeleid

Het energiebeleid wordt opgebouwd uit een aantal elementen, namelijk drie, reeds gemelde, basisuitgangspunten, de wijze waarop men deze uitgangspunten wil verwezenlijken en het instrumentarium waarmee men de uitgangspunten wil bereiken. De basisuitgangspunten voor het beleid, die alom door (internationale) overheden worden onderschreven zijn als volgt: 1) beperking van de aanbodkosten van energie zodat lage prijzen tot stand kunnen komen; 2) de voorzieningszekerheid, i.e. een ongestoord aanbod van energie en risicospreiding ten aanzien van afhankelijkheid naar bron of herkomst; 3) en milieudoelstellingen. De wijze waarop men deze basisuitgangspunten wil realiseren omvat keuzes op het gebied van de verhouding binnenlands voortgebrachte energie versus geïmporteerde energie, de soorten energiedragers, de balans tussen de verschillende soorten technologie en de balans tussen kosten van energie en nationale veiligheidsoverwegingen. Daarna moet een keuze worden gemaakt welke instrumenten van energiebeleid, zoals belastingen, marktinzetting etc., de overheid wenst in te zetten om de basisuitgangspunten te realiseren.

Er zijn verschillende factoren die bijdragen aan de variatie in beleidskeuzes en instrumenten tussen landen die dezelfde basisuitgangspunten hanteren. Deze factoren kunnen van technische, natuurlijke, institutionele (organisatie van de economie en energiesector, tradities en cultuur en de invloedssfeer van verschillende nationale elites) of economische aard zijn, zoals de verschillen in de binnenlandse beschikbaarheid van economisch winbare energiebronnen, de structuur van de economie, de structuur en de omvang van het per capita energieverbruik en de geografische ligging. Nederland neemt binnen de EU een tamelijk unieke positie als energieproducent in door de ruime aardgasvoorkomens, terwijl andere Europese landen in belangrijke mate afhankelijk zijn van geïmporteerde fossiele energiedragers. De verschillende factoren zijn bijvoorbeeld van grote invloed op de samenstelling van de energievoorziening. Het aandeel van de verschillende brandstoffen in de energievoorziening is nauw verweven met de beschikbaarheid van lokale brandstoffen en de inschatting van risico's voor de voorzieningszekerheid. De aanwezigheid van ruime aardgasvoorkomens in Nederland is bepalend voor de samenstelling van de energievoorziening. De geringe nationale productie en als gevolg daarvan de grote importafhankelijkheid heeft bijvoorbeeld de Franse overheid in de late jaren zeventig, mede uit een oogpunt van voorzieningszekerheid, doen besluiten kernenergie krachtig te stimuleren.

Een laatste belangrijke overweging van het energiebeleid is de samenhang met het macro-economische beleid. Het energiebeleid heeft invloed op de inkomsten en uitgaven van de overheid (zeker in Nederland i.v.m. de aardgasbaten) en de positie van de betalingsbalans. De kosten van energie zijn een belangrijke factor in de prijsontwikkeling (inflatie) en de concurrentiepositie van de Nederlandse economie. Zeker in een omgeving waarin de nationale overheid door deelname aan de EMU de instrumenten van economische en monetaire politiek heeft overgedragen aan het supra-nationale niveau van de Europese Unie, is de macro-economische ruimte om een afwijkend beleid te voeren van de andere EU-lidstaten nog geringer dan voorheen. De ruimte voor een afwijkend en kostenverhogend nationaal energiebeleid ten opzichte van de andere lidstaten is gering geworden. Er is sprake van beleidsconcurrentie. Hogere energiekosten kunnen in een Europese markt moeilijk worden gecompenseerd en zul-

len de concurrentiepositie aantasten. Het is dan ook zaak om beleidskeuzes en de inzet van beleidsinstrumenten op Europees niveau te realiseren.

Onevenwichtig

In de meeste verkiezingsprogramma's ligt een grote nadruk op een van uitgangspunten van energiebeleid, namelijk het milieu, en wordt er weinig recht gedaan aan de andere twee basisuitgangspunten van het energiebeleid, namelijk de kosten van energie en voorzieningszekerheid. Dat is opmerkelijk omdat prijzen van energie in 2000 en 2001 voor veel beroering hebben gezorgd in verschillende sectoren van de economie en na 11 september 2001 de zorgen om de politieke risico's van onze energievoorziening zijn toegenomen.

Achteraf gezien heeft de periode van relatief lage energieprijzen en de hoop dat meer olie en gas uit de voormalige Sovjet-Unie geëxporteerd zou kunnen worden na de beëindiging van de Koude oorlog gezorgd voor een ongekennde periode van rust voor olie en gas importerende landen. Lage prijzen en voorzieningszekerheid waren (onterecht) een non-issue geworden. De lage olieprijs zorgden echter voor grote economische en sociale problemen in de producerende landen, waardoor de bereidheid om samen het aanbod te beperken snel groeide. De productiebeperkingen van de OPEC (Organisatie van Olie Exporterende Landen) maakte in maart 1999 een einde aan de periode van relatief lage prijzen. In 2000 kwamen meer knelpunten in de energievoorziening naar voren, zoals de raffinagecapaciteit en in de infrastructuur. De crisis in de elektriciteitsmarkt van Californië voedde de overtuiging, niet alleen in de Verenigde Staten maar ook in Europa en Nederland, dat bezinning op het energiebeleid nodig was. De effecten van de instrumenten van energiebeleid, marktliberalisatie, privatisering en de wijze van reguleren, werden aan een kritische beschouwing onderworpen. De Enronaffaire zal dit alleen nog maar versterken.

De veranderingen in de internationale energiemarkten kregen wel hun weerslag in de verschillende adviezen van de Algemene Energieraad, zoals 'Zorgen voor de Energie van Morgen', en in het Energierapport 2002 'Investeren in Energie, Keuzes voor de toekomst' van de Minister van Economische Zaken.

De relatieve onderbelichting van prijzen van energie en voorzieningszekerheid ten opzichte van het milieu wekt een verkeerde indruk van de ontwikkeling van de energievoorziening in de komende decaden. Het tijdperk van de fossiele brandstoffen lijkt bijna ten einde verklaard, terwijl de realiteit anders is. In Nederland heeft een dergelijk optimisme over de ontwikkeling van de energievoorziening eerder geleid tot onrealistische verwachtingen. In de jaren zestig werd het Nederlandse gas zo snel mogelijk verkocht omdat men meende dat de nucleaire toekomst nabij was. Later moest men hierop terugkomen. Een dergelijk sentiment: te ver vooruit willen leven en geen aandacht besteden aan de periode tot duurzame bronnen een rol van betekenis kunnen spelen, proeven we in veel van de partijprogramma's.

De lagere kosten van het fossiele energieaanbod (waarvan enerzijds de externe kosten nog niet geheel of niet juist zijn geïnternaliseerd, maar anderzijds de forse stijging van de belastingen en heffingen in de laatste jaren) en de afstemming van de energie-infrastructuur op het gebruik van fossiele brandstoffen kunnen de ontwikkeling van duurzame energiebronnen remmen. Er moet echter geconstateerd worden dat bij de huidige stand van de technologie, duurzame energiebronnen de fossiele brandstoffen niet kunnen vervangen om aan de vraag naar energie te voldoen, gemeten naar energetische inhoud, beschikbaarheid en prijs. Bovendien bestaan er ook bij de duurzame energiebronnen milieu- en ruimtelijke ordeningbezwaren (bijvoorbeeld zichthinder bij wind-energie) die nog om een oplossing vragen.

Tussen politieke partijen bestaan er echter verschillen in opvatting over de invulling van termen als duurzaam en schoon. Vanuit het perspectief van de beperking van CO₂-emissies is, zoals de Europese Commissie opmerkte, kernenergie een reële optie. In Nederland was echter de afgelopen jaren een dergelijke optie, in het kader van "mag, maar kan niet" en de opstelling van een aantal politieke partijen niet realistisch. Ook ten aanzien van kolencentrales heeft zich een dergelijke proces voltrokken, terwijl in de jaren tachtig kolen nog een aantrekkelijke mogelijkheid boden voor een gediversifieerde samenstelling van de energiehuishouding. Energiepolitiek gezien hebben we ons in een positie gemanoeuvreerd waarbij wegen politiek lijken afgesloten zonder dat economisch aantrekkelijke alternatieven voldoende voorhanden zijn. Bovendien hebben we ons te weinig rekenschap gegeven van de invloed van Europese marktliberalisatie op het Nederlandse beleid. Momenteel worden we als gevolg van de marktliberalisatie geconfronteerd met goedkope stroomimporten uit Duitsland en Frankrijk. Deze importstroom is opgewekt met bruinkool en kernenergie. 'Bruinkoolstroom' verdringt aardgas in de Nederlandse elektriciteitsproductie, waardoor de Nederlandse elektriciteitsvoorziening minder milieuvriendelijk en minder energie-efficiënt is geworden. Ook tegen de import van 'kernstroom' bestaat in som-mige kringen en bij een aantal politieke partijen die afschaffing van kernenergie nastreven, bezwaar. Tegelijkertijd vindt er ook import plaats van 'groene' stroom waarvoor in Nederland nog te weinig capaciteit is. Doorberekening van milieukosten in de prijzen van de verschillende brandstoffen moet onder de nieuwe marktomstandigheden op Europees niveau worden gerealiseerd om dergelijke effecten in te perken.

Het is verontrustend om te moeten constateren dat bijvoorbeeld aanbevelingen van de Algemene Energieraad² zo weinig weerklank hebben gevonden in de verkiezingsprogramma's en in de discussies in de aanloop naar de verkiezingen. De Algemene Energieraad pleitte nadrukkelijk voor het openhouden van meerdere opties voor het voorzien in de (toekomstige) vraag naar energie. Het welslagen van de verduurzaming van de energiehuishouding is namelijk gebaat met een evenwichtige inpassing in het energiebeleid in brede zin. De kennis, technologie en investeringen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de duurzamere energiehuishouding kan in gevaar komen indien de concurrentiekracht van de Nederlandse economie zou afnemen of een energiecrisis ons zou dwingen tot ad-hoc beleid. In een lange termijn strategie moet dynamisch gestreefd worden naar zowel duurzaam en schoner, zodat technologische vindingen niet uitgesloten worden of wegen niet bewandeld (kunnen) worden. Beter is het om scherpe randvoorwaarden te stellen.

Factor tijd

Schattingen van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) leren ons dat rond het jaar 2050, met veel inspanningen, wellicht de helft van de energievoorziening zal bestaan uit duurzame energie zoals wind, water en biomassa. Dat betekent dat rond dat jaar nog steeds de helft van de energievoorziening bestaat uit traditionele fossiele brandstoffen en kernenergie. Bovendien is in deze periode geen uitputting voorzien van de voorraden van fossiele brandstoffen. In een lange termijn energiestrategie, die recht doet aan het macro-economische belang van energie, recht doet aan de voorzieningszekerheid en recht doet aan de milieudoelstellingen, moet de aandacht dus niet alleen uitgaan naar de duurzame energiedragers, maar ook naar de traditionele energiedragers, de fossiele brandstoffen en kernenergie. De overgangsfase is immers nog een erg lange, terwijl de aanvoer van met name olie en gas uit het buitenland met enige (politieke en economische) onzekerheden is omgeven.

² Algemene Energieraad, Zorgen voor de energie van Morgen (31 oktober 2001), advies aan de Minister van Economische Zaken.

Europese context

Hoeveel aanmerkingen er vanuit Nederlands perspectief ook te maken zijn op het groenboek van de Europese Commissie 'Towards a European strategy for the security of energy supply' (Com (2000) 769 final), op het gebied van basisuitgangspunten is dit rapport evenwichtig omdat nadrukkelijk wel de kosten van energie, de voorzieningszekerheid en het milieu naast elkaar worden gezet. Voor grote EU-landen als Frankrijk, Groot-Brittannië, Duitsland en Italië, die de beleidsomgeving van Nederland sterk beïnvloeden, is het milieubeleid nadrukkelijker gerelateerd aan de kosten van energie, de voorzieningszekerheid en nationale veiligheid. De grotere Europese landen zullen, gezien de importafhankelijkheid en de belangen van nationale veiligheid, altijd een zekere voorkeur houden voor binnenlands voortgebrachte energie, ook als deze minder voldoet aan de eisen van het milieu. Deze keuzes passen niet altijd in de Nederlandse beeldvorming van verduurzaming van de energievoorziening. Tegelijkertijd realiseren andere lidstaten goede resultaten met het vergroten van de capaciteit in windenergie. In de Europese context moeten we oog hebben voor de specifieke omstandigheden in de verschillende landen en de voordelen om bijvoorbeeld windenergie te realiseren in het ene land en niet in een ander land. In een bepaald opzicht verkeert Nederland in een positie waarbij de aanwezigheid van een ruime mate van het relatief schone gas remmend kan werken op de ontwikkeling van andere energiebronnen. Anderzijds kan Nederland door middel van de ruime (kennis) infrastructuur op het gebied van gas, het ontwikkelen van schoon fossiel en de opslag van CO₂ een belangrijke impuls geven. Zo heeft iedere lidstaat een eigen variatie in optimale keuzes en ontwikkelingstrajecten om de verduurzaming en ontcoling van de Europese energievoorziening te bevorderen.

Andere Europese landen bereiden momenteel, in het kader van het beleid de CO₂ uitstoot te verminderen, een omschakeling voor tot het consumeren van meer gas ten koste van het gebruik van kolen en olie. Zij zien gas als een belangrijke energiebron in de overgang naar een meer duurzame energievoorziening. Dit beleid wordt onderschreven door de Europese Commissie, hoewel er wel gewaarschuwd wordt uit het oogpunt van voorzieningszekerheid voor al te grote afhankelijkheid van met name Russische gasexporten. In enkele landen, zoals Frankrijk, wordt de importafhankelijkheid dan ook beperkt door kernenergie nadrukkelijk een belangrijke plaats te laten behouden in de energievoorziening. Nederland beschikt echter over ruime aardgasvoorraden, die, bij voorzetting van het kleine velden beleid, de komende 30 jaar een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse energievoorziening kunnen leveren.

Gelet op de verkiezingsprogramma's en ook op de discussies in en buiten de Tweede Kamer over energiebeleid zal een aanzienlijke inspanning moeten worden verricht in Brussel om de Nederlandse doelstellingen te realiseren. Europa is niet slechts een (negatieve) invloed van buitenaf, maar is de relevante beleidsomgeving waarin het beleid zijn beslag moet krijgen. De keuze voor deelname aan verdieping van de integratie heeft veel consequenties, ook dat een aantal afwegingen alleen nog Europees te maken is.

Het Nederlandse Gasbeleid

Nederland verkeert binnen de EU in een tamelijk unieke positie als producent van het relatief schone gas. Vanuit een standpunt van voorzieningszekerheid, kosten van energie, milieu en in termen van overheidsinkomsten (tussen de 5 á 6 miljard per jaar of ongeveer 2% van het BNP) is Nederland zeer gefortuneerd doordat het niet alleen de beschikking heeft over aanzienlijke gasreserves, maar ook de beschikking heeft over een grote mate van flexibiliteit door het grote veld in Groningen. De specifieke omstandigheden van Groningen en organisatie van de gasproductie lieten toe dat in de jaren zeventig een beleid werd geformuleerd (het kleineveldenbeleid) waarbij het tempo van uitputting van Groningen werd begrensd door (fiscaal en

economisch) ruimte te creëren voor benutting van gasreserves in kleine velden die anders niet altijd commercieel uit te baten waren. De bijdrage van gas uit kleine velden aan de totale gasproductie is de laatste jaren blijven stijgen, waardoor de uitputting van het grote veld onder Groningen sterk is vertraagd. In de jaren negentig werd een productieniveau van rond de 80 miljard kubieke meter per jaar voor de totale Nederlandse gasproductie. Bovendien is een situatie gecreëerd waarbij het Groningenveld zeer flexibel ingezet kan worden zodat vraagfluctuaties gemakkelijk kunnen worden opgevangen en de leveringszekerheid zeer groot is. Het kleine velden beleid droeg in veel opzichten bij aan de realisatie van de basisuitgangspunten van het energiebeleid.

In de jaren negentig is in de positieve beleidsomgeving voor gas verandering gekomen. Een onderwerp als voorzieningszekerheid, dat in de jaren zeventig en tachtig nog beleidsbepalend was, bleek nog nauwelijks onderwerp van discussie. Het gevoel van schaarste aan energie werd allengs vervangen door een gevoel van schaarste aan milieu. Een gebrekkige communicatie aan het brede publiek over de *ins* en *outs* van de Nederlandse gasproductie door de Nederlandse overheid en de energiesector en door het succes van het kleine veldenbeleid niet breed uit te meten, kon de indruk ontstaan bij andere belangengroeperingen dat het beperken van de exploratie en exploitatie in bepaalde gebieden, zoals de onder andere de Waddenzee, zonder gevolgen zou blijven voor de gasvoorziening. Ook op het gebied van aardgaswinning is een situatie ontstaan dat een complexe structuur van vergunningen en conflicterende beleidsmaatregelen van andere departementen de voortzetting van het kleine velden beleid onder druk zet.

De discussie om gasexploratie en -productie voorsnog te weren uit bepaalde gebieden heeft geleid tot een belangrijke bewustwording en het besef, ook in de sector, dat dergelijke productie alleen onder scherpe randvoorwaarden kan gebeuren. De afgelopen jaren is onder druk van de strengere milieueisen een beweging op gang gekomen waarbij de interesse van energieproducenten in het beperken van de 'voetafdruk' in een productiegebied en de ontwikkeling van duurzame energie veel groter is geworden. In het formuleren van de randvoorwaarden kan de overheid verzekeren dat strenge eisen aan de 'voetafdruk' gesteld worden.

Er moet gezocht worden naar een positieve afweging tussen de verschillende belangen. De uitkomsten van de Overlegraad Olie en Gas (OOG), waarin mensen van verschillende belangengroepen zitting hebben op persoonlijke titel, zijn bemoedigend voor de toekomst en verdienen navolging. De mogelijkheid om moeilijke afwegingen uit te stellen tot in de toekomst wordt steeds kleiner omdat de voortzetting van het kleine velden beleid daarmee in het geding kan komen. Op dit gebied speelt de gebrekkige communicatie uit het verleden de verschillende partijen parten. In snel bewegende Europese energiemarkten willen olie en gasbedrijven, die actief zijn in de Nederlandse gasproductie, duidelijkheid over het beleid. Er zijn immers grote investeringsbedragen gemoeid met de productie uit steeds kleinere velden. De kwaliteit van de infrastructuur is mede bepalend voor de investeringsbeslissing.

De regering moet in het kader van een gewogen energiebeleid keuzes maken. Nederland heeft enorme baat bij het voortzetten van de gasproductie en met name van het voortzetten van het kleine velden beleid in het kader van de voorzieningszekerheid en in het kader van het maximaal benutten van de flexibiliteit van het Groningenveld. De flexibiliteit van Groningen is een belangrijk bezit om te kunnen opereren op een deel van de Europese markt en het bieden van flexibiliteit aan een deel van die Europese markt. De inkomsten van de overheid moeten in dezen niet vergeten worden.

De Nederlandse gasindustrie biedt ook mogelijkheden voor het ontwikkelen van mogelijkheden om CO₂ op te slaan (in gas zit immers minder CO₂ dan in olie en kolen zodat de kosten van opslag voor CO₂ uit gas lager zijn bij een gelijke energieopbrengst) en in een verdere toekomst voor het ontwikkelen van een waterstofeconomie. Voorwaarde is dan wel dat de Nederlandse gasindustrie de mogelijkheid krijgt om zich verder te ontwikkelen zodat bedrijven geïnteresseerd blijven deze kennis in Nederland te ontwikkelen en commercieel toe te passen. Daartoe is het in ieder geval nodig dat CO₂ een prijs krijgt. Invoering van handel in CO₂ emissierechten laat echter nog zeker 5 jaar op zich wachten.

Het soms naar voren gebrachte argument om lokaal geproduceerd gas te vervangen met geïmporteerd gas, zodat kwetsbare gebieden in Nederland ontzien kunnen worden, ligt minder voor de hand dan men vaak denkt. Een dergelijke afweging kan leiden tot minder efficiëntie en is niet zonder belasting van het milieu. De grote afstand die het gas in het geval van import uit bijvoorbeeld Rusland moet afleggen is kostbaar: er gaat met deze importen kostbare energie verloren omdat het gas onder hoge druk gebracht moet worden om het over lange afstanden door de pijpleidingen te kunnen transporteren. Dit gaat bovendien gepaard met CO₂ emissies. Bovendien worden in Nederland strengere randvoorwaarden aan mijnbouwactiviteiten gesteld dan bijvoorbeeld in Rusland en kan er beter toezicht worden gehouden op de gasproductie en de eventuele milieueffecten. De druk om onder deze strenge voorwaarden te produceren levert ook technologische vindingen op, die elders met succes kunnen worden toegepast. Daarmee kan de in Nederland werkzame energie-industrie een bijdrage leveren aan de efficiëntie in andere landen.

Een ander aspect van het energiebeleid is dat bij een grotere (Europese) import van fossiele brandstoffen de politieke risico's toenemen. Bij een toenemende consumptie van gas en eventueel afnemende productie in Europa zal de import stijgen. Dit aspect krijgt sinds kort weer meer aandacht. In potentie zijn er voor de aanvoer naar de Europese markt enkele grote exporteurs, maar deze capaciteit zal niet tegelijkertijd tot ontwikkeling komen zodat de Europese landen in een sterk geconcentreerde markt moeten opereren. Bovendien zijn de potentiële gas-exporterende landen politiek en economisch kwetsbare landen, hetgeen een verhoogd voorzieningszekerheidsrisico met zich meebrengt. De reserves van gas zijn wat exportcapaciteit betreft net zo geconcentreerd als de internationale oliemarkt: een aantal grote exporteurs kan de markt domineren. Rusland heeft ongeveer 1/3 van de bewezen gasreserves ter wereld op zijn grondgebied en Iran ongeveer 15%. Het vervoer van gas door pijpleidingen over grote afstand is mogelijk, zoals de Russische gasexport heeft bewezen, maar is kostbaar en maakt kwetsbaar. Een actief Nederlands gasbeleid, dat in Europees kader is gekoppeld aan een diversificatiebeleid, kan de kwetsbaarheid voor al te grote importafhankelijkheid (van Rusland) verminderen. Hoewel de ontwikkeling van de LNG markt (vloeibaar gas dat ook per schip is te vervoeren) mogelijkheden biedt om gas te importeren uit andere gasexporterende landen en zodoende diversificatie naar herkomst te realiseren, steken de kosten voor Europa, maar vooral voor Nederland, negatief af tegen de aanvoer per pijpleiding van Russisch, Noors en Nederlands gas. Bovendien zijn de volumes die op deze wijze kunnen worden aangevoerd beperkt.

Conclusie

Nederland moet een geïntegreerd energie- en milieubeleid voeren waarin de drie uitgangspunten van energiebeleid, kosten van energie, voorzieningszekerheid en milieu, centraal staan. Nederland moet zich ervan vergewissen dat het beleid past in de Europese context omdat een voortrekkersrol economisch kostbaar kan zijn en daarmee ten koste kan gaan van de internationale concurrentiepositie. Voorts is de realiteit dat Nederland op het gebied van gaswinning

specifieke en unieke belangen heeft die afwijken van die van de overige landen in de Europese Unie.

Het is opvallend dat de laatste jaren de discussie in de politiek zich vooral richt op de instrumenten van energiebeleid (belastingen, marktinzicht, publiek of privaat eigendom, regulering, subsidies etc.) zonder de daaraan voorafgaande keuzes aan de orde te stellen hoe men de basisuitgangspunten wil gaan realiseren. Momenteel wordt, deels onder druk van Brussel, een groot aantal maatregelen genomen op het gebied van marktwerking, marktinzicht, milieuvorschriften, ruimtelijke ordening e.d. die nog onderlinge coherentie missen. De instrumenten van beleid worden namelijk niet nadrukkelijk genoeg in de onderlinge context, in de context van de lange termijn energievoorziening, en in de context van het algemene economische beleid, geplaatst.

Er begint zich in Nederland een politieke vernauwing van de publieke energiediscussie af te tekenen die niet meer in relatie staat tot de beschikbaarheid van energiebronnen, technologische vernieuwingen en de ontwikkeling van de vraag. Het is een zorgelijke ontwikkeling dat in deze discussie sommige primaire energiebronnen, zoals kolen en olie, net als kernenergie niet geschikt worden geacht om in de toekomst bij te dragen aan de energiemix, zonder dat er adequate alternatieven voorhanden zijn.

In Nederland bestaat voldoende draagvlak voor het vergroten van de bijdrage van duurzame energiebronnen aan de energievoorziening, toch zal de overgangperiode een lange zijn en de rol van traditionele brandstoffen groot blijven. Inspanningen om deze uitputbare energiebronnen schoner te kunnen aanwenden zijn belangrijk om al in deze overgangperiode de milieueffecten te kunnen beperken. Een bredere samenstelling van de energiemix moet niet alleen op papier mogelijk zijn maar ook in de realiteit. De liberalisatie van de energiemarkt en het ontstaan op termijn van een CO₂-prijs impliceert dat, binnen de kaders van het publieke belang, de markt de keuze van de brandstof kan en mag maken.

Het Nederlandse gasbeleid is in de afgelopen jaren onder druk komen te staan. We moeten constateren dat de Nederlandse politiek de afgelopen 10 jaar niet onomwonden heeft gekozen voor maximale benutting van de aardgasvoorkomens omdat allerlei (lokale) belangen van ruimtelijke ordening en milieu meer prioriteit kregen. Een dergelijke opstelling kan uiteindelijk leiden tot een verlies van winbare gasvoorraden in de Nederlandse bodem. Gas wordt in vele studies een belangrijke transitie brandstof genoemd door de relatief geringere CO₂ emissies. Nederland verkeert in Europa in een unieke positie omdat het lokaal deze relatief schone fossiele brandstof beschikbaar heeft en kan produceren. Krachtige voortzetting van de kleineveldenbeleid past dan ook in een verantwoord nationaal en Europees energiebeleid waarin een positieve afweging wordt gemaakt tussen de verschillende maatschappelijke en binnenlandse economische belangen.